

故西田洋二君の学問

著者	金子 勝
雑誌名	社会労働研究
巻	43
号	1-2
ページ	3-28
発行年	1996-11
URL	http://hdl.handle.net/10114/00018822

故西田洋二君の学問

金子 勝

I はじめに

人が志なかばにして命を失った後に、その人の学問について論ずることは鎮痛である。とくに若くして命を失った故西田洋二君の場合にはなおさらである。彼が抱いていた学問の構想と現実とに彼がなした業績との間には大きな距離が存在していたに相違ないからである。比較的近い分野で研究してきた筆者には、少なくとも彼がそう考えていたに違いないと確信する根拠はあるが、本当のところは永久にわからない。ここで筆者に与えられた仕事は、両者の距離を多少とも埋め合せながら彼の業績を紹介することである。

II 戦間期イギリス財政史研究——福祉国家の形成過程——

「福祉国家とは何か」——数知れない先人達の営みを越えて、この問題に一つの解答を与えること、それが彼の学問における（少なくとも当面の）目標であったことは疑いない。そして彼は、さしあたりイギリス財政史の分析を通して、この課題に対する解答を与えようとしていた。その答は、過去と未来の双方向から福祉国家の実像を絞り込んでゆくことによってしか見えてこない、残された彼の論稿は我々に語りかけている。すなわち過去とは、世界最初

の福祉国家Ⅱイギリス福祉国家の歴史的形成過程をたどることによって、「福祉国家はどのようにして形成されてきたのか」という問に答えること。そして未来とは、これまた世界で最も先鋭に福祉国家の「解体」をめざしたサッチャリズムの意味を問い直すことによって、「福祉国家は崩壊するのか、あるいは変質してゆくのか」その行く先を見極めることであった。福祉国家は生き残るのか、あるいは post-welfare state として別の社会を作ってゆくことになるのか、残念ながら、彼の解答は問題提起に止まっている。

Ⅱ・一 経費膨張学説をめぐる研究状況

まず福祉国家論の形成過程とイギリス財政史研究から取上げてみよう。この分野における彼の研究は、ピーコックⅡワイズマンに対する批判から出発している。彼の研究の意義を探るには、ピーコックⅡワイズマンの『イギリスにおける公共支出の膨張』(Peacock, A. T. & Wiseman, J. [1961]) の研究史上の位置と日本における研究状況について、あらかじめ述べておかねばならない。

経費膨張論において長らく通説的位置を占めてきたドイツ歴史学派の「ワグナーの法則」に代わって、今日ではピーコックⅡワイズマンが提唱した転位効果仮説と集中化過程論がこの分野での定説となっている。彼らは、つぎの二点においてアドルフ・ワーグナーの経費膨張法則を批判した。第一は、ドイツ歴史学派に付着する有機体的国家論を排して、あくまでも経験主義的実証研究に徹することを提唱し、そのうえで第二に、長期財政統計を整備し、事実に基づいてワグナーの連続的膨張説を批判したことである。すなわち財政支出の対GNP比をとると、それはだらだらと連続的に上昇するのではなく、大きな社会変動を契機にして断続的に伸びていると、彼らは指摘した。具体的には、二つの世界大戦と大恐慌をきっかけにして財政支出の対GNP比は急速に上昇し、平時にもどって経費水準は低

下するものの決して以前の水準にまでは低下しないために、経費水準は社会変動を契機に階段状に上昇してきている（末尾図参照）。彼らは、この現象を転位効果（displacement effect）と名付けた。彼らによれば、この経費水準の転位を引っ張っているのは、公債利子費、社会保障費・福祉給付あるいは補助金といった移転的経費（fiscal transfer）である。つまり大きな社会変動を契機にして、公共部門の役割は、投資をしたり財・サービスを消費することによってではなく、徴収した租税を再分配する機能を強めながら断続的に増大してきた点を、彼らは強調したのである。

さらに、彼らは、移転的経費を中心にして中央政府支出が膨張してゆくと同時に、中央政府が地方政府の機能を吸収してゆくために地方政府支出の比率が低下してゆくことも指摘している。この上位政府による下位政府機能の吸収傾向については、すでにポーピッツが指摘していたが、彼らはこの現象を集中化過程（concentration process）と名付けた。つまり二つの世界大戦と大恐慌を契機にして、転位効果と集中化過程を繰り返しながら、政府部門の役割変化がもたらされてきたとするのである。

彼らの転位効果仮説と集中化過程論は、多くの財政学者によって支持されてきた。例えばマスグレイヴは、著書『財政組織論』（Musgrave, R. A. [1969]）において、この転位効果仮説を税制改革という側面から跡づけている。彼によれば、戦時中に財政支出が拡大すると構造的ギャップ（structural gap）が拡大してゆくが、戦争という特殊な状況において大衆課税的な税制改革が可能になり、戦争が終わっても、この大衆課税的な税制改革が遺産として残るために、転位した経費水準を支えるのだと主張した。事実、累進税率構造や源泉徴収制度をもった所得税は二つの大戦を前後して導入されてきたし、今日のE.U型付加価値税の原型である取引高税が導入されたのも第一次大戦が契機となっている。裏返して言えば、平時において、増税案を公約にすると選挙に敗れる可能性が高まるが、戦時に

は増税を含む税制改革案はやむをえざる措置として人々に受入れられやすいからである。

ところでピーコック・ワイズマン仮説は、マルクス派の流れをくむ財政社会学アプローチに対しても陰に陽に影響を与えてきた。上述したマスグレイヴは、転位効果仮説とそれを補強する自説をもって、オコンナー (O'Connor, J. [1973]) をはじめとするマルクス派財政社会学を批判している。マスグレイヴは、まず軍事費によって「独占資本」の過剰生産を吸収するために政府支出が膨張するというマルクス派の議論は、「ワグナーの法則」の読みかえにすぎないとしたうえで、それはアメリカでは統計上、検出されないと批判する。さらにオコンナーによる①社会的投資・②社会的消費・③社会費といった分類法による経費膨張説も、①は「独占資本」の資本蓄積のためというよりモータリゼーション等の技術変化によって説明可能であり、②は「労賃＝労働力の再生産費」というマルクス派の説明と粗糲し、③の正統性のための経費という説明も、アメリカにおける福祉支出の低さと生活水準の向上という事実から説得的ではないと批判している (Musgrave, R. A. [1980], pp. 375-381)。

もちろんマスグレイヴが批判の対象としているアメリカのマルクス派財政社会学のように、財政社会学的アプローチ自体は素朴な道具主義的国家論ばかりではない。例えば、レギュラシオン派の影響下にあつて、むしろピーコック・ワイズマン仮説を所与の前提として、△国家と経済の配置の調整過程▽を論ずるような議論もある (DeJorne, R. [1984])。そこでは、道具主義的国家論を批判するコンテキストから、むしろフォーディズムやポスト・フォーディズムといったレギュラシオン派の資本蓄積にまつわるキー概念は登場していない。ともあれピーコック・ワイズマンが提出した不連続な経費膨張という問題は、少なくとも資本蓄積から道具主義的に国家の本質を説く従来のマルクス派アプローチの限界をさらけ出す契機となったことは確かであろう。

ところで日本においても、ピーコック・ワイズマン仮説は、マルクス派に起源をもつ財政社会学アプローチに少な

からず影響を与えてきた。まずピーコック・ワイズマンの転位効果仮説と集中化過程論を最初にテキストで紹介したのは島恭彦（島恭彦「一九六二」）であったが、その後継者達はこれを発展させようとはしなかった。むしろ、その問題提起を深刻に受け止めたのは宇野学派に属する人々であったと言ってよい。

周知のように、宇野段階論は、支配的資本（羊毛工業・綿工業・鉄鋼業）の資本蓄積様式に基づいて、資本主義の発展段階を重商主義・自由主義・帝国主義の三段階に区分する。しかし、この段階論は、つぎのような欠陥を抱えていた。第一に、宇野段階論はスターリン主義的なマルクス経済学の批判を一つの目的としていたにもかかわらず、国家ないし経済政策を、支配的資本の資本蓄積の道具と捉えらえるというかぎりにおいて、素朴なマルクス主義国家論の域を脱してはいなかった。しかも第二に、宇野においては、資本主義の発展段階を区分する経済政策は対外的な貿易政策（それも、ほぼ関税政策）に限られていると言ってよく（宇野弘蔵「一九六二」「一九七四」）、それに、せいぜい「帝国主義段階」における中農標準化傾向を捉ええて中間層に対する社会政策が付け加えられる程度のものであった（大内力「一九八〇」）。そして第三に、宇野段階論には、第一次大戦以降の現代資本主義に関する現状分析の枠組みが組込まれていなかった。（解釈の余地は残るが）宇野においては、「社会主義」が登場して以降の経済社会は、労働組合運動や社会主義運動の「主体性」に依存しており、経済学の「法則的」分析の対象とはなりえないと考えられていたからである。もちろん大内力の「国家独占資本主義」論のように、現代資本主義を、管理通貨制度に基づいて賃金と利潤の衝突を調整してゆく体制として描く議論も登場したが、それは宇野原理論を基準にしてケインズ主義を宇野体系に取り込もうとする営みであり、しかもオイル・ショックとともにその生命力自体も限界に達していた。以上のように、宇野段階論は、現状分析のための媒介理論としても、国家論や政策論の媒介理論としても、次第に限界性が明らかになっていった。

実際、財政学の分野においても、宇野段階論をベースにした財政学のテキスト（武田隆夫・遠藤湘吉・大内力「一九六四」）が書かれ、同時に段階論に基づく歴史実証研究が積重ねられていったが、その延長上に、国家や財政に関して共通する現状分析の枠組みが発見されることはなかった。こうした状況の下で、宇野学派の第三世代に属する研究者の中から、段階論の内在的批判を行ないながら現状分析の枠組みを打ち立てようとする研究が現われてきた。

まず加藤栄一が、ドイツ・ワイマール体制に関する実証研究（加藤栄一「一九七三」）を踏まえて、労働者同権化論を打ち出した（加藤栄一「一九七四」）。加藤の労働者同権化論とは、総力戦を契機にして、「社会主義」の側圧の下に労働者を体制内化するために、労働組合の諸権利と普通選挙権が法認されたことを指している。この労働者同権化を起点にして、国家体制は所有権を保護する近代国家から生存権と社会権を組み入れた現代国家へと転換し、それによって資本主義内部における「国家と経済の相互规定的関係」が変化した点が強調される。そして、この論理に基づいて、管理通貨制度下における賃金の下方硬直性や完全雇用政策、さらには福祉国家成立の政治経済学的根拠が明らかにされるのである。加藤は、このようにオリジナルな宇野の第一次大戦画期説に立ち返りながら、それを政治経済学的に再定義することによって、大内力の「国家独占資本主義」論を批判したのである。

一方、林健久は、財政統計に依拠しつつ、宇野段階論に基づく経費膨張論に対して内在的批判を行なった。まず第一に、武田隆夫によれば、帝国主義段階になると軍事費・植民地経営費・産業助長費・社会政策費・公債費の五つの経費が膨張するとされたが、実際の公共支出は、二つの総力戦と大恐慌を契機にして断続的に伸びていると批判した（林健久「一九六八」）。第二に、武田が依拠したニッティの原典にまで遡って、武田の経費膨張論の文献的根拠も薄弱であると批判した（林健久「一九七二」）。そして第三に、総力戦をきっかけにして成立した大衆民主主義を基盤に福祉国家体制が形成され、それが、二つの総力戦と大恐慌を契機とする非連続的経費膨張をもたらしたのだとする。

かくして林は、この不可逆な歴史的変化をもって、福祉国家体制を現代資本主義の本質規定と定義するのである（林健久「一九九二」）。

このように、先に見たピーコック・ワイズマンの転位効果仮説と集中化過程論は、林・加藤によって、労働者同権化に基づく福祉国家体制の形成過程と結びつけられていった。確かに戦争と福祉国家という正反対の現象が相補的な関係にあるという論理は一見奇抜に見えるが、根拠がないわけではない。全国民に生死をかけた動員をせねばならない総力戦では、戦争を福祉国家のための「正義の戦争」として正統化する必要があるからである。チャーチルが、ナチス「戦争国家」に対して自国を「福祉国家」と位置づけ、第二次大戦中の一九四二年にベバリッジ委員会を発足させて四四年に最終報告を提出させたという歴史的事実は、そのことを象徴的に示している。また戦後において、ジョンソン大統領が、ベトナム戦争を「野蛮な共産主義」との戦いと位置づけると同時に、貧困を撲滅する「偉大な社会」戦略を打出したという事実も、同様の現象と考えてよいであろう。ともあれ以上が、西田が切り込もうとしていた内外の研究状況であったことを確認しておかねばならない。

Ⅱ・二 福祉国家体制の形成過程に関する批判的検討

西田の前半の仕事——すなわちイギリス財政史研究——は、ピーコック・ワイズマンの転位効果仮説と集中化過程論に反証を提出しつつ、それを労働者同権化と福祉国家体制の形成過程に結びつけていった林・加藤説に対する批判に向けられていると言ってよい。林・加藤が、自らの師にあたる宇野・大内・武田を批判して新しい地平を切り拓こうとしたように、西田もまた師の批判から出発して新しい研究水準に到達しようとしていたのである。そして、こうした真摯な研究姿勢を貫こうとする若手研究者が数少なくなり、政治経済学アプローチに基づく財政社会学研究の縮

小再生産が続く中で、西田が、こうした姿勢を貫き通そうとしたことは、いつまでも記憶にとどめておかねばならない。

ところで、第一次大戦を契機にして、本当に転位効果と集中化過程が生じたのか？ 仮に生じていたとしても、その内実はどのようなものであったのか？…という本源的問いから、西田は出発する。彼が東京大学社会科学研究所の助手時代に書いた二つの論文（西田洋二「一九八九a」「一九八九b」「一九九〇」）は、綿密な実証論文の形式をとっているので解りにくい、実は上述の問題を正面から扱ったものである。

まずピーコック・ワイズマンのいう集中化過程論に対する批判から見てみよう。西田によれば、まず第一に、第一次大戦や大恐慌期をとってみても、肝心のイギリスにおいて集中化過程論は妥当していない。彼は、ピーコック・ワイズマン自身の統計表に基づいて一九一三年・一九二五年・一九三五年の三時点をとって一般行政費レベルで見ても、中央政府と地方政府の支出比率は52:48から53:47と極めて安定的比率を維持しており、統計上は第一次大戦によっても大恐慌によっても集中化過程は生じていないと指摘する（西田洋二「一九八九a」「一九九〇」）。

ではイギリスにおいて、いつ集中化過程が生じたのだろうか。西田によれば、それは転位効果と同時に生じたのではなく、転位効果が収束して以降に起きている。彼は、その過程を、一九二五年レイト課税・評価法と一九二六年地方行政（カウンティ・バラ調整）法から一九二九年地方行政法にいたるプロセスとして、原資料に基づきながら丹念に跡づけている（西田洋二「一九八九b」）。まず一九二五年レイト課税・評価法は、それまで一万五千以上にのぼるパリッシュ（教区）や行政区をレイトの徴収主体としていたために、重複課税による非効率や評価基準の不統一が生じていた事態を改善することが目的であった。事実、この法律によって、救貧レイトは一般レイトに統合され、評価システムも、カウンティ・レベルにおいてカウンティ評価委員会―査定委員会という縦の評価系統が整備され、統

一化へと一歩前進したのである。

一方、一九二九年地方行政法は、このレイトの統合化の基礎に立って「行政区域の広域化」を推進することを目的としていた。具体的には、同法に基づいて、まず①従来、救貧法行政を担当していた貧民救済委員会が廃止され、その行政事務は最上位地方団体であるカウンティとカウンティ・バラに移管された。また②幹線道路の行政事務もカウンティに移管され、カウンティ・カウンスルに対して、下位のディストリクト・カウンスルへの事務委任権限が与えられた。さらに③上下水道事業・などの公衆衛生行政も、双方の合意に基づくという点で異なるが、ディストリクト・レベルからカウンティ・レベルに事務の譲渡が認められ、かつ後者から前者への補助金支出が許された。このように大戦間Ⅱ平時において、上位地方政府による下位地方政府機能の吸収が着実に進行していったのである。確かに、この一九二九年地方行政法は、大恐慌対策としてチャーチル蔵相が提案したレイト減税とそれに対応する財政調整的一般補助金としての一般国庫交付金 (General Exchequer Contribution) の導入を、直接の契機としている。しかし、(西田が指摘するように) 平時におけるチェンバレンらの一貫した地方行政財政改革の集大成として実現したという側面を無視してはならないのである。

では、転位効果が生じたとされる第一次大戦後において、地方政府の役割は低下していったのだろうか。西田によれば、答えは否である。いったん福祉国家の機能に社会資本整備という要素を含めて考えると、地方政府の役割は決して低下したとは言えないからである。例えば西田は、第一次大戦直後の一九一九年住宅法によって中央政府住宅補助金が導入されて、本格的に地方政府を通じた公営住宅建設が展開されるようになった点に着目する(西田洋二「一九八六」)。問題は、住宅政策が社会政策的役割を果たしたという点にとどまらない。大戦間には、金本位制復帰を基本方針とする中央政府が、「ゲッデイスの斧」による財政支出削減政策を余儀なくされていたために、地方政府によ

る公営住宅建設は、衰退過程にあったイギリス経済を支える事実上のスペンディング・ポリシーとして中心的役割を果たしていたからである。もちろん地方政府の資本支出は住宅だけにとどまらない。道路・上下水道・電気・衛生（総合病院）といった社会資本領域において、地方政府は依然として高い支出水準を維持していた。こうしたスピル・オーバー効果とともに規模の経済性が働く分野において、地方政府が重要な役割を果たしていたからこそ、先に見たように、二〇年代に地方政府レベルにおける「行政区域の広域化」と上位地方政府への機能委譲という問題が浮上してきたのである。

では肝心の福祉国家のコアにあたる社会保険・公的扶助といった社会保障制度については、どうであったのだろうか。この問題は、もう一方の転位効果の評価にかかわっている。この点に関して、西田は、まず何よりも、第一次大戦で起きた転位効果の内容が、実は公債利子費の膨張にすぎなかったと指摘している（西田洋二「一九八九a」）。つまり第一次大戦で起きた転位効果——すなわち移転的経費による支出水準の上昇——は、社会保障制度をコアとする福祉国家体制の成立とは必ずしも一致しない点を強調するのである。

具体的に言うと、西田は、一九三四年失業法とその実施過程こそが、イギリス福祉国家体制成立過程における一つの重要な転換点であったと考えている。そのために一九二九年の地方行政法、三一年の「過渡的支払（ミーンズ・テスト付き給付）」制度の導入から一九三四年失業法の実施に至るまでの過程を詳細に分析している（西田洋二「一九九〇」）。結果的に言うと、この過程で、ミーンズ・テストは緩和され、受給者のニーズに基づいた無拠出失業手当が支出されてゆくことになった。西田はそう断じていないが、これこそは、ベバリッジ・プランの均一拠出・均一給付の保険原則を「崩壊」させてしまった戦後の無拠出失業手当Ⅱ補足給付（supplementary benefit）の原型であったと考えられるのである。

では、このように、もし社会保障制度と完全雇用政策を福祉国家成立の最大のメルクマールと考えるならば、その転換は、転位効果としては極めて小さな山にすぎない大恐慌期に起点があったことになる（西田洋二「一九九〇」）。西田によれば、大恐慌期の転位効果が小さかったのは、累積した公債の低利借換えによって公債利子費（一方の移転的経費）が圧縮されたことによって、社会保険・公的扶助費（他方の移転的経費）の上昇を相殺してしまったからである。ともあれ、財政統計上の転位効果と福祉国家体制の成立とは一致していない。

かくして彼の初期の三つの論文をつなぎ合わせると、つぎのような批判的論点が浮び上がってくる。第一は、総力戦を契機とする転位効果・集中化過程と福祉国家の形成過程は一致していないという論点である。少なくとも宇野段階論的な第一次大戦画期説は、福祉国家のコアの形成過程とは結びついてはいない。第二は、集中化過程は転位効果の終わった大戦間に生じており、ピーコック・ワイズマンのいう転位効果と集中化過程は同時的には生じていないという論点である。つまり林・加藤説のように、宇野の第一次大戦画期説を労働者同権化論によって再定義し、それをピーコック・ワイズマン仮説とだぶらせながら福祉国家体制の成立過程を説くといった図式的理解では、イギリス福祉国家の形成過程を理解することはできないと、西田は主張している。さらにイギリス福祉国家の形成過程を立体的に構成しようとするならば、新たに社会資本整備と地方政府の役割というダイメンジョンを組込むことによって、はじめてなしうるのだと西田の論文は教えているのである。

Ⅲ・三 現代的な地方分権化理論に対する批判的含意

西田の前半の仕事を総括するにあたって、あえて最後に、西田の歴史的事実発見の重要性と彼の解釈の限界について述べておかねばならない。ことは、一九二五年レイト課税・評価法と一九二九年地方行政法を中心とする集中化過

程の実証研究にかかわっている。この実証結果は極めて重要な意味をもっている。というのは、彼の歴史的事実発見は、近年問題となっている地方分権化政策の理論ベースとなっているオーツ (Oates, W. [1972]) やティボー (Tiebout, C. [1956]) のモデルに対する重要な批判材料を提供しているからである。

例えば、オーツの「新連邦主義」論を取上げてみよう。周知のように、オーツの地方分権化論は、利益説的な論理構成を基礎としている。それを典型的に表しているのは、彼の最適行政区域 (optimal local jurisdiction) 論である。オーツは、まず第一に、マズグレイヴが主張する財政政策の三機能論——すなわち経済安定化機能・所得再分配機能・資源配分機能——に対応させて、地方政府は経済安定化機能と所得再分配機能を担うのには問題があり、資源配分機能のみを行なうべきであるとする。前二者を地方政府が行うと、政策効果が他地域にスピル・オーバーするとともに、全国的な政策の一貫性が失われるからである。したがって彼は、第二に、資源配分機能に対応する各個別行政サービスは、その便益 (benefit) と費用 (cost) を内部化しうる最小の地理的区域に対応した行政区域によって供給されるべきであると主張する (Oates, W. [1972] p. 55)。一九八五年に、サッチャーが広域都市団体 (Greater London Council および Metropolitan County Council) を廃止し、バラ・レベルに行政事務を下ろしたのも、こうした議論を基礎にしていると考えられる。

確かにイギリスをはじめとするアングロ・サクソン系諸国では、この最適行政区域論は歴史的な根拠を持っている。歴史的に見ると、英米諸国では、住民の自発的合意の下に、(例えば学校区・水道区・衛生区といったように) 個別行政サービス毎に行政団体が形成されてきたからである。しかし西田の歴史的事実発見が教える所によれば、こうしたアドホックな行政団体の形成は絶えず限界に突き当たり、最小の地理的区域すなわち基礎自治体の再編統合 (上位政府による下位政府機能の吸収) を引き起こしてきたことになる。アドホックにつきつぎと行政区域が形成さ

れると、個別行政サービス毎に徴税機構が重複してしまい、かえって徴税コストを高めて非効率を生み出してしまいうからである。そのために個別の行政団体が統合され、その結果できた単一の地方政府は、いくつもの個別行政サービスを統合的に供給することになってゆく。かくて、この単一の統合的地方政府が供給する個々のサービスの供給範囲は、オーツが言う最適行政区域とは一致しなくなるのである。こうした歴史的事実を踏まえれば、もはや現代において、この最適行政区域論は、分権化の普遍的モデルであるとは言いがたいであろう。

さらに、西田が取上げた住宅・上下水道・病院といった社会資本領域こそは、オーツやティボーがモデルから排除したスピル・オーバー効果や規模の経済性が最も働く分野である。さらに地方政府が担当する教育・医療・住宅などの社会サービスは、多かれ少なかれ所得再分配の要素が含まれている。さらに純粹公共財に限ってみても、問題は同じである。例えば、小さな農村地方団体で消防車一台を維持するのと比べて、より都市的な地方団体で消防車一台を維持した方が、規模の利益が働き、税負担も軽く効率的であろう。最小規模の基礎自治体に地方分権化の基盤を置くうとすれば、こうした格差の拡大を避けることはできない。それゆえ補助金による財政力格差の調整が必然となるのである。このように見てくれば解るように、西田が、一九二五年レイト課税・評価法から一九二九年地方行政法に至る集中化過程の実証分析で明らかにした論点は、すぐれて現代的な地方分権化理論批判の内容をはらんでいるのである。

しかし西田の論稿は、こうした地方分権化論の理論的検討にまで立ち入っていない。だが西田の研究を推し進めてゆけば、必然的にこうした検討を伴わざるをえなかったであろう。彼が批判の対象とした林・加藤説のもう一つの大きな弱点は、新古典派経済学を中心とする主流経済学に対して緊張関係を欠如させているために、その政治経済学的アプローチの優位性が発揮されえない点にあるからである。だが西田が、そのことに無自覚ではなかったことは強調

しておかねばならない。彼の後半の仕事の大半は、マネタリズム——より広義には新古典派経済学——に基づいたサッチャリズムの批判的検討に当てられているからである。

Ⅲ サッチャリズムの批判的検討

Ⅲ・一 サッチャー政権下の住宅政策

西田のサッチャリズムに関する批判的検討は、当然のことながら歳出・歳入において最も大きな改革の対象となった項目——すなわち歳出では住宅関連支出、歳入では所得課税——から始まっている。確かに、後に見るように、歳出面で最もドラスティックな変化を被ったのは住宅政策である。公営住宅の売却が、公企業民営化とともに民営化政策 (privatization) の中心に位置しているからである。この二つの民営化政策は、つぎの二つの意味においてサッチャリズムの中核を占めている。一つは、この二つの政策がマネタリズムに基づく公共部門の赤字削減に最も貢献したという意味において。いま一つは、ともに民営化が作り出す「大衆」の株式所有と住宅所有の増加こそが、サッチャーの唱えた「資産所有民主主義 (property owning democracy)」と「大衆資本主義 (popular capitalism)」の基盤を作り出すという意味において、である。

さて西田のサッチャー政権下の住宅政策の分析 (西田洋二「一九九二」) から見てみよう。この論文において、西田は、まず第一に、サッチャー政権下における財政支出の全体的動向から検討する。だが実際の財政支出の動向は、人々が抱きがちな通俗的イメージに反している。というのは、サッチャリズムは福祉国家の「解体」を目指していたにもかかわらず、社会保障費が最も突出した伸びを示している一方で、最も削減されている支出項目は住宅関連支出だからである。

振返ってみれば解るように、このサッチャリズムにおける財政支出の対照的現象は、彼の処女作（西田洋二「一九八六」）の分析結果と一対をなしている。すなわち福祉国家の「解体」を目指すサッチャー政権下において、社会保障費の急速な伸びと住宅関連支出の急速な削減という意外な現象が現われるのに対して、福祉国家体制の起点となる第一次大戦において、そのコアとなる社会保障制度では急激な変化がなく、むしろ地方公営住宅建設の本格的展開が始まったという逆の現象が生じていたからである。前に指摘したように、西田は、社会サービスと地方政府の役割という二つのダイメンジョンを組込まなければ、福祉国家体制を立体的に構成することはできないという視点を強調していたが、それは最初から周到に準備されたものだったのである。

さて第二に、このようにサッチャー政権の下で、表面上、住宅関連支出の大幅な削減が生じているが、それは国家が住宅分野から撤退したことを意味しているのだろうか、と彼は問う。確かにマネタリズムによる締めつけによって公営住宅建設投資が低下するとともに、大量の公営住宅売却に伴う収入がマイナスの財政支出となるために、住宅関連支出は大幅な下落を記録している。しかし、それによって、住宅政策に対する国家の関与は低下しなかったと、彼は指摘する。一つは、モーゲッジ利子源泉減税制度（MIRAS: Mortgage Interest Relief at Source）の伸びが著しく、いま一つは、住宅給付の伸びも大きいからである。いずれも一九八三年に改革の対象となっている。しかし前者は、中間層の持家取得の促進を目的とする租税支出（tax expenditure）であり、表面上の財政支出としては出てこない。後者は、逆に低所得者向けの家賃割引給付を中心とした補助金支出である。このように、確かに公営住宅建設は抑制され、その売却も促進されたために表面上の住宅関連支出は削減されたものの、そのことは、サッチャリズムの理念どおりに、政府介入をやめて住宅分野を市場メカニズムに委ねたことを必ずしも意味していない。それは、住宅政策の重点が、公営住宅建設から、中堅所得層の持家促進と低所得者層への所得保障に移行したことを意味して

いると、彼は指摘するのである。

そのうえで、第三に、西田は、住宅政策分野において、サッチャリズムとしての一貫性が貫かれているか否かを問う。確かに公営住宅売却に象徴されるように、この分野における政策転換はドラスティックである。しかしMIRASに見られるような中堅所得層に対する持家取得促進政策自体は、労働党政権期に始まっており必ずしもサッチャーの特許ではない。また六〇年代以来、国民の住宅選好調査において持家志向は一貫して強まっており、サッチャーの政策はその延長上に政策を徹底したにすぎないと位置づけられる。

他方、西田は、サッチャーが進めた地方の住宅経常会計のセルフ・ファイナンス（自己採算制）化という政策が、政策的に行き詰まってゆく内在的原因を明らかにする。実際に、サッチャーは、住宅補助金政策を通じて、地方公営住宅建設の削減と家賃値上げを誘導することによって、地方の住宅経常会計のセルフ・ファイナンスを強める政策をとったが、こうした政策は自家撞着に陥ってゆく。公営住宅売却を進めれば、必然的に公営住宅の借家人は低所得者に集中する。こうした状況の下で、地方当局に対して家賃値上げを誘導してゆけば、必然的に家賃割引をはじめとする住宅給付の上昇が避けられなくなり、住宅経常会計のセルフ・ファイナンスの原則は崩れざるをえないのである。

しかし西田の分析は、一九八八年以降の第三期サッチャー政権期に及ばないまま終わっている。この後、サッチャーは一層のセルフ・ファイナンス化政策（ring fencing policy）をとり、住宅経常会計へのレイト繰入れを禁じる一方で、低所得者層に対する公営住宅売却のために housing association や housing action trust などの NPO（non-profitable organization）の活用を打ち出した。しかし、こうした政策は別の意味でさまざまな政策上の問題をもたらす。第一に、売却の対象となるのは長屋形式（terraced house）の公営住宅が中心となるために、虫食い状の売却となり公営住宅の維持管理の問題が発生する。第二に、低所得者向けに売却価格を引下げてゆけば、残る公営

住宅借家人に対する家賃を一層引上げざるをえなくなっていく。公営住宅売却とセルフ・ファイナンス化政策の一層の推進には、明らかな「壁」が存在したのである。

ともあれ、ここまで見てくれば解るように、西田のサッチャリズム批判は、通常行なわれているように、新保守主義 (New Right) の政策が福祉国家を全面的に「解体」させ所得分配を悪化させているといったステレオ・タイプのものではない。彼の批判は、あくまでもサッチャリズム自体の中に、政策的一貫性を貫きえないメカニズムが内包されている点を解明することにある。それは、歳入上の重点政策であった所得課税改革の分析にも貫かれている。つぎに、彼の所得課税改革に関する分析を検討しよう。

Ⅲ・三 所得税改革に関する批判的検討

まず西田 (西田洋二「一九九二a」) は、サッチャーによる所得課税改革の分析に先立って、先進諸国の所得課税の歴史的動向について検討する中から、イギリスは常に所得課税改革を先取りしてきたことを明らかにする。そのうえで、一九七九年・一九八四年・一九八八年の三つの大きな税制改革を取り上げて、その政策意図と結果に考察を加えている。彼の分析の視点は、つぎの二点である。支出税や包括的所得税といった租税理論に照らし合せて、サッチャーの改革はどのような意味を持っていたのか、という点が第一点。サッチャーの改革意図と結果に一貫性が存在するのか、というのが第二点である。

まず第一の論点から見よう。支出税という観点から見れば、一九八四年の投資控除措置の廃止は、事実上、キャッシュ・フロー・ベース課税であったイギリスの法人税を逆戻りさせる側面を持っていたと、西田は評価する。では改革は、包括的所得税に基づいていたのだろうか。西田は、三次にわたる改革において、税率引下げに対応して

課税ベースの拡大が図られておらず、サッチャーの所得税改革が包括的所得税理論に基づいたものでもないとする。実際、彼が指摘するように、アメリカの所得税改革と比べると、年金貯蓄勘定における利子所得・生命保険・住宅手当は非課税であるし、キャピタル・ゲイン課税も部分課税にとどまっている。

そこで、西田は、第二の観点に基づいて——すなわち改革の意図との対比において——結果の評価を行なおうとする。まず各改革の蔵相演説を追いながら、西田は、サッチャー政権下における所得課税改革の中心的理念は、資源配分に対する財政的中立性にあると指摘する。しかし、こうした財政的中立性という改革意図から見ても、サッチャーの所得税改革は一貫していない。西田が繰り返し指摘してきたように、八〇年代に入って持家取得促進のためにモーゲッジ利子減税が拡大しているからである。帰属家賃課税が廃止されている状況の下で、住宅資産取得のためにローン利子控除を拡大することは、先に見た包括的所得税の理論から見ても望ましくないし、特定の資産や貯蓄形態に対する租税優遇措置は、資源配分に対する中立性という「原理」を侵している、と彼は述べている。

ここでも西田の批判は、サッチャリズムが金持ち優遇政策をとり所得分配を悪化させているといった批判を極力避けている。実際、彼は、所得課税に関する論文（西田洋二「一九九二a」）でも、所得五分位別の所得税率や世帯形態別の所得税率の推移をとりながら、サッチャー政権下において低所得者層の税負担が必ずしも増大していない点を明らかにしている（もちろん付加価値税の増税分を加味しなければならないが）。西田は、レイトの廃止と人頭税導入が所得分配を悪化させ、それがサッチャー退陣の引き金となった事実をよく知っているにもかかわらず、あえてそうしているのである。つまり彼の批判は、どちらかと言えばイデオロギー的な批判と捉らえられがちなステレオタイプな批判を回避しつつ、サッチャリズムのイデオロギー性を批判するというスタイルを一貫して維持しているのである。

そのために、彼の批判は、あくまでもサッチャリズムに基づく改革が、政策的に一貫性を失わざるをえない点に向けられている。その具体的原因は、サッチャーが、一方で「資産所有民主主義」や「大衆資本主義」を創出しようとするイデオロギー的理念を前面に押出しながら、他方で市場メカニズムに対する信頼に基づいて資源配分の中立性を政策理念とするために、政策上の矛盾が発生してしまう点にある。通常の市場経済モデルは、所有権を基礎とするアトムの個人の自発的交換からできているが、サッチャーは、このような所有的個人主義を作り出すためにインセンティブを与えなければならぬとする所から問題が発生する。つまり市場メカニズムの自動調整力に信頼を置く財政的中立性という理念と、民営化Ⅱ市場経済化を行なうためにインセンティブを与えなければならぬという政策主張は、本来的に相いれないと、西田は主張するのである。

こうした主張は、プライヴァタイゼーション全体にも拡張されてゆく。西田は、三つの主要な民営化領域——すなわち公企業・住宅・年金——において、①公企業民営化が作り出す株式所有、②公営住宅民営化によって生ずる住宅ローン利子、③年金改革に伴う個人年金のそれぞれに租税優遇措置が与えられている点を、財政的中立性という政策理念とは矛盾すると指摘するのである（西田洋二「一九九二b」）。

Ⅲ・三 戦後の年金政策の評価

サッチャー政権下における主要な改革の検討を終えて、いよいよ西田は、福祉国家体制のコアである社会保障政策の考察へと進んでゆく。論文「サッチャリズムとプライヴァタイゼーション」（西田洋二「一九九二b」）においてサッチャーの年金改革の性格を論じた後、論文「イギリス年金政策の『変容』」（西田洋二「一九九五」）では、今日の年金改革の起源を追いかけてながら、所得比例制度を導入した一九五九年国民保険法にたどりつく。そして五九年法

の分析を通じて、所得比例年金と職域年金の関係性を問題にするのである。

言うまでもなく、こうした問題関心は、強制加入の国家所得比例年金と職域年金に対して離脱権と年金選択権を決定したサッチャー政権による年金改革の意味を、歴史的源流にさかのぼって再検討することにある。すなわち、そのことは、政府が管轄する所得比例年金が導入された契機は何であったのか、職域年金と国家の関係はどのようなものであったのか、そして、もともと国家管轄の所得比例年金と職域年金との関係はどのように想定されていたのか、それは原点たるベバリッジ・プランと対比して、どのように評価すべきなのか、といった問題群の設定となって現われる。

西田は、まず第一に、職域年金が、大企業Ⅱ自己管理型・中小企業Ⅱ保険型という違いを前提にして所得比例型年金に収斂してきた歴史的事実を指摘したうえで、両者の課税上の不統一を揃えてゆく過程で租税優遇措置が拡充されていった点を明らかにする。両者の課税上の不統一とは、自己管理型において退職一時金支払が課税対象になる一方で資金運用上の投資所得が非課税となっているのに対して、保険型は退職一時金支払が非課税で投資所得が課税対象となっていた点を指している。こうした事態に対して、一九五四年のタッカー委員会報告に基づく五六年歳入法によって、積み立て段階非課税・給付段階課税（ただし退職一時金支払は非課税）で制度的統一が図られ、職域年金の拡大が促されていた。西田によれば、サッチャー政権下における個人年金に対する租税優遇措置の導入も、その意味では特に新しい政策ではなかったと言うことになろうか。

西田は、第二に、公的年金に所得比例制度を導入した一九五九年の国民保険法の検討に移る。まず年金拠出と年金給付における等差制（graduation）の導入は、高齢化の進展に伴う保険財政の収支改善に目的があったのであり、国家が老齢者に対して必要以上の拠出を求め、必要以上の給付を保障することにあつたのではないと、西田は指摘す

る。むしろ保守党政府の白書『老齡者の保障——国民保険制度の将来の発展（一九五八年）』では、所得比例制度の導入に際して「個人の権利」や「個人の責任」が強調されるとともに、既存の職域年金への配慮が謳われており、その結果、職域年金に基づく所得比例年金からの適用除外制度が実施されたのである。確かに、この時点では個人年金制度の選択権という問題ではなかったが、ある意味で、サッチャーによる国家所得比例年金に対する適用除外制度（年金選択権）の導入自体は、とくに目新しい政策ではなかったということになる。しかも、労働党側の改革構想『国民退職年金（一九五七年）』においても、適用除外制度が提案されている点では変わりはないのである。

では、本来のベバリッジ報告に立ち返ると、こうした改革はどのような意味を持っていたのか。それが、つぎに問わなければならない論点となる。第三に、この点について、西田は、ベバリッジ報告から、「任意保険の余地を残すようにし、むしろこれを奨励するように努めなければならない」「生活最低限以上の生活水準を維持するために、自発的貯蓄をできるだけ奨励し助長させるようなものでなければならない」あるいは「社会全体にとって耐えがたい財政負担となるような巨額の支出は、どうしても回避しなければならない」といったフレーズを引用したうえで、五九年改革は、（確かに所得比例制度の導入によって均一抛出・均一給付の原則をはみだしたものの）、基本的にはベバリッジ報告に適合したものであったと結論づけている。だとすれば、サッチャーによる年金改革も、福祉国家体制を解体させたというよりは、戦後福祉国家体制の原点Ⅱベバリッジ報告に戻ったという側面を持っていることになるであろう。では国家所得比例年金を強制加入に改めた一九七五年社会保障年金法の意味は何であったのか。その意味も同時に検討されねばならないが、西田の研究は途上で終わっている。

では西田は、つぎに何処へ向かおうとしていたのか。あくまでも西田を知り言葉を交わしていた一個人の推測にすぎないが、その点について述べて本稿を閉じることになろう。

IV 終わりに―ヴォランタリズムと公共性の狭間で―

西田が立ち向かっていた現在の福祉国家の状況を振り返ってみよう。それは、オイル・ショックを契機にして、福祉国家の「解体」とまではいかなくとも、社会保障や社会福祉の適用される範囲が縮小され続けているという現実である。厚生省の人口推計と年金会計試算の度重なる変更も手伝って、社会保障制度に対する人々の信頼は静かに失われつつある。おそらく日本では、累積する公債＝財政赤字、世界で最も急速な高齢化、日本経済の低成長率などの諸要因が重なって、公的部門だけでは現状の福祉国家体制は支え切れなくなるであろう。政治的無関心の後に、所得の減退と格差の拡大が生ずれば、社会的アノミーは取り返しがつかないものとなるかもしれない。何らかの意味で、地域社会の共同性や世代間連帯の形成がなされないかぎり、将来の高齢化社会を支えることは、ますます難しくなっていくことは疑いない。

このようなオイル・ショックを契機とする福祉国家体制の動揺について、西田の師である林は「効率と公平性のトレード・オフ」関係に基づいて、成長率の低下に見合った福祉国家体制のスリム化であり福祉国家体制そのものには本質的变化は生じていないと論じている（林健久「一九九二」）。一方、加藤は、新保守主義的政策は市場的領域を広げたのではなく、「公」とも「私」とも分類できないグレーゾーンが拡大し続けていると指摘する一方で、世界史的に見て福祉国家体制は大きな転換期に直面しているとする（加藤栄一「一九八七」「一九八九」）。

確かに、こうしたテーマを論ずることの重要性は疑う余地はない。だが後に続く世代が、市場メカニズムだけではうまくゆかず政府介入だけでもうまくゆかないといった次元にとどまって、制度の紹介に明け暮れていてはならないだろう。そのような「研究」水準では、何も言っていないに等しいからである。それゆえに西田は、林・加藤の問題

設定をひっくり返す必要性を感じていた。実際に、彼は、つぎのようなテーマについて堂々めぐりになることを恐れずに考えを巡らしていた。施設と在宅ケア、老人の主體的な生と死の選択のあり方、家族の扶養「責任」の範囲、地域社会と共同性のあり方、ヴォランティアズムとは何か……。そして現在と将来社会において、自己責任と共同性、あるいはヴォランティアズムと公的部門の役割の関係性はいかなるものとなるのか……。確かに、これらの問題について容易に一義的な解答が得られるわけではないが、福祉国家体制を問題にする以上、この規範的な問題に原理的な説明を与えなければならない——西田は最後の年金論文を終えて、その必要性を痛切に実感していたに相違いない。それは、単なる「観察者の眼」だけに終わることなく一人一人の人間の主體的な生き方の選択という次元にまで下りて問題を立て直すということを意味する。そのために彼は、「福祉国家研究会」に参加し、異なる学問上のプリンシプルを持つ同僚たちから知的刺激を受けながら、研究の第二段階に歩みを進めようとしていた。だが彼は、突然帰らぬ人となった。われわれは、いや少なくとも私は、彼が残した宿題に少しずつでも答えてゆかねばならないと考えている。

〔参考文献〕

- 西田洋二「一九八六」『戦間期イギリスの住宅政策——福祉国家と地方財政に関する一考察——』東京大学『経済学研究』第29号
- 西田洋二「一九八九a」「一九二〇年代イギリス財政論——中央と地方——」東京大学『社会科学研究』第41巻第2号
- 西田洋二「一九八九b」『戦間期イギリスの行財政改革（上）』『社会科学研究』第41巻第4号
- 西田洋二「一九九〇」『戦間期イギリスの行財政改革（下）』『社会科学研究』第41巻第5号
- 西田洋二「一九九一」『サッチャー政権下の住宅政策と財政』『住宅問題研究』Vol. 7, No. 1
- 西田洋二「一九九二a」「サッチャー政権下の所得課税改革」『茨城大学人文学部紀要（社会科学）』第25号

西田洋二「一九九二b」「サッチャリズムとプライヴァタイゼーション」林健久・加藤栄一編『福祉国家財政の国際比較』東京大学出版会、所収

西田洋二「一九九四」「地方公営企業と第三セクター」佐藤進・林健久編『地方財政読本（第4版）』東洋経済新報社、所収

西田洋二「一九九五」「イギリス年金政策の変容―一九九〇年国民保険法の歴史的意義―」法政大学『社会労働研究』第42巻第1号

宇野弘蔵「一九六二」「経済学方法論」東京大学出版会

宇野弘蔵「一九七四」「経済政策論（改訂版）」弘文堂

大内力「一九七〇」「国家独占資本主義」東京大学出版会

大内力「一九八〇」「大内力経済学大系 第1巻 経済学方法論」東京大学出版会

加藤栄一「一九七三」「ワイマール体制の経済構造」東京大学出版会

加藤栄一「一九七四」「現代資本主義の歴史的位置」『経済セミナー』二二七号

加藤栄一「一九八七」「福祉国家と社会主義」『社会科学研究』第38巻第5号

加藤栄一「一九八九」「現代資本主義の歴史的位相」『社会科学研究』第41巻第1号

島恭彦「一九六二」「財政学概論」岩波書店

武田隆夫・遠藤湘吉・大内力「一九六四」「近代財政の理論 再訂版」時潮社（初版「一九五五」）

林健久「一九六八」「地方財政支出の長期趨勢―イギリスとドイツ―」鈴木鴻一郎編『マルクス経済学の研究 下』東京大学出版会、所収

林健久「一九七二」「経費膨張論ノート―F・ニッティをめぐる―」武田隆夫・遠藤湘吉・大内力編『資本論と帝国主義論下』東京大学出版会、所収

京大学出版会、所収

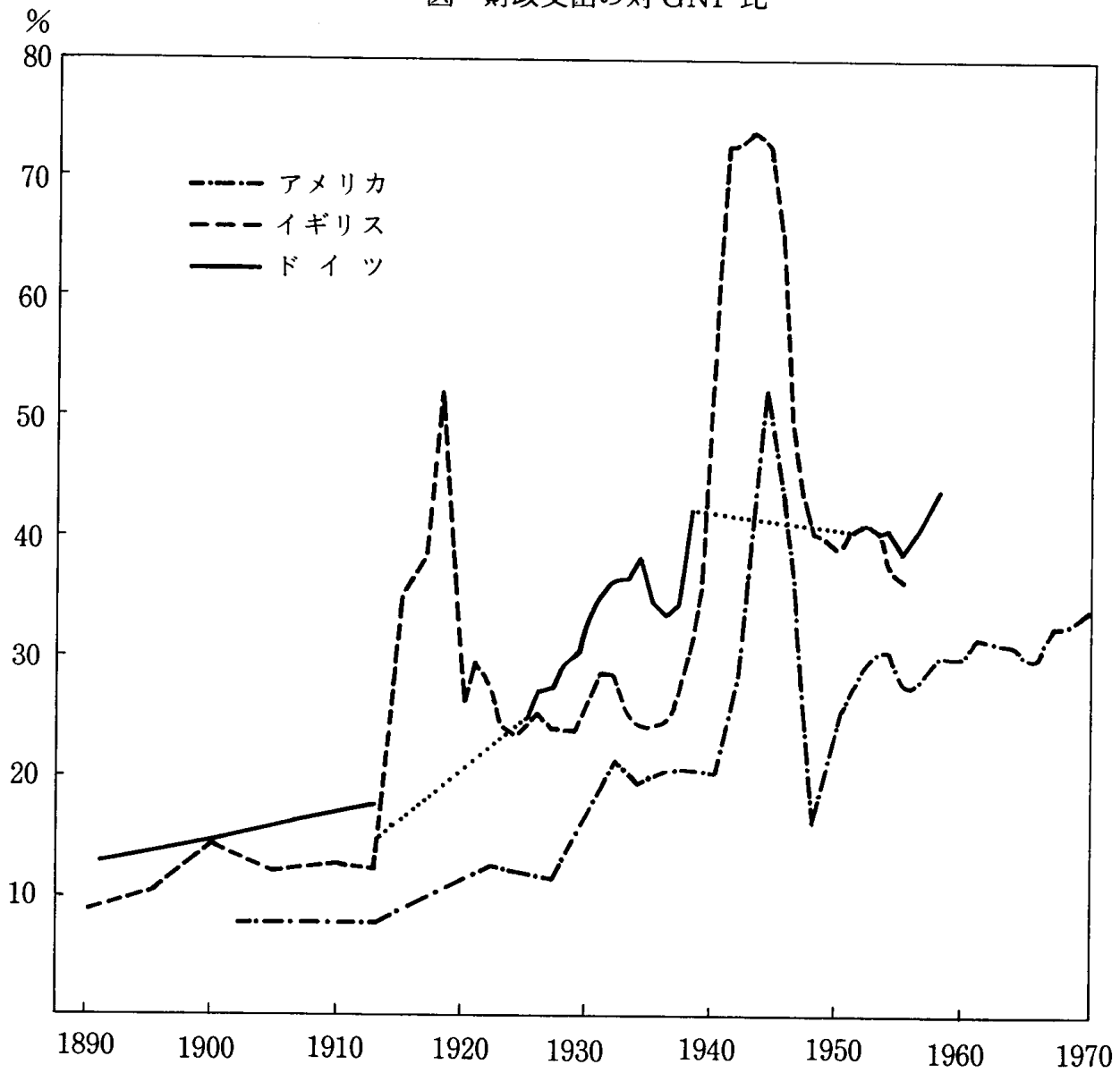
林健久「一九八七」「財政学講義」東京大学出版会

林健久「一九九二」「福祉国家の財政学」有斐閣

Delorme, R. [1984], 'A New View on the Economic Theory of the State: A Case Study of France', *Journal of*

- Economic Issues*, Vol. XVIII, No. 3.
- Musgrave, R. A. [1969], *Fiscal Systems*.
- Musgrave, R. A. [1980], 'Theories of Fiscal Crisis: An Essay in Fiscal Sociology,' in Aaron, H. J. (ed.), *The Economics of Taxation*.
- Oates, W. [1972], *Fiscal Federalism*.
- O'Connor, J. [1973], *The Fiscal Crisis of the State*.
- Peacock, A. T. & Wiseman, J. [1961], *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*.
- Peacock, A. T. & Wiseman, J. [1979], 'Approaches to the Analysis of Government Expenditure Growth,' *Public Finance*, Q.7
- Tiebout, C. [1956], 'Pure Theory of Local Expenditure,' *Journal of Political Economy*, No. 64, Oct.

図 財政支出の対 GNP 比



[出所] 林健久・今井勝人編『日本財政要覧』東京大学出版会，1994年，113頁。